

创新煤炭产业生态环境 经济补偿机制

杨燕¹，王云²，连璞²

(1. 太原理工大学热能工程系, 山西 太原 030024;

2. 山西社会科学院能源经济研究所, 山西 太原 030006)

摘要: 本文分析了创新煤炭产业生态环境经济补偿机制的必要性和紧迫性, 探讨了这一机制的基本框架, 并提出了相关的政策建议。

关键词: 生态环境损耗破坏; 经济补偿; 机制创新

中图分类号: F407.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-2355(2007)07-0039-04

Abstract: In this paper, it analyses the necessity and urgency of economic compensation mechanisms for ecological environment caused by innovating coal industry. At the same time, it discusses the basic framework of mechanisms, and puts forwards some correlative policy suggestions

Key words: coal industry; ecological environment damage; economic compensation; mechanism innovation

中国煤炭产业发展中的生态环境损耗破坏问题由来已久, 煤炭开采加工过程中, 以有害固体排放物(矸石、煤尘、煤屑等)、有害气体排放物(二氧化硫、烟尘等)、采空区地表塌陷及其附带损害、水系破坏及水体污染(包括地表水和地下水)、植被消失及物种灭失、土地资源无效占压以及水土流失等七大“公害”为主体的生态环境损耗破坏, 在带来一系列生态环境灾难和长期隐患的同时, 已经并且继续引发着巨大的经济损失。当前, 这一状况不仅严重制约了煤炭产业自身的发展, 成为中国煤炭能源主产区域的重大经济、社会甚至政治问题, 从而给“十一五”及今后相当长时期内国家级规划矿区建设和煤炭产业中

长期发展规划的实施造成隐忧。

不断深化的实践已经表明, 站在构思和构建中国社会主义市场经济体制大框架的高度, 从体制和机制创新入手, 建立一整套完备的、适合中国国情的煤炭产业生态环境经济补偿体系, 并使之成为煤炭产业市场化体制和产业发展战略的有机组成部分, 是遏制煤炭产业发展中生态环境损耗破坏势头, 缓解这一损耗破坏程度, 形成煤炭产业发展与生态环境协调良性互动的关键。

1 煤炭产业生态环境经济补偿机制问题的理论依据

煤炭产业生态环境的经济补偿问题近年来突显于煤炭产业发展进程的实践当中, 然而却有着深刻的理论渊源。

按照市场经济运行的一般

规律, 在生产和再生产过程中, 包括资本、劳动力、物流和知识在内的各类生产要素的价值, 必须以社会平均的消耗水平, 转移到再生产过程并体现在商品的价值和价格中, 最终以货币形式实现补偿和回流, 从而周而复始地完成再生过程的循环。在以全球化为背景的现代市场经济运行中, 生态环境资源已经作为与资本、劳动力、物流和知识并列的又一生产要素, 进入再生产过程, 其价值同样必须依据消耗水平体现在商品价值和价格中; 同样必须最终以货币形式实现补偿和回流; 生态环境消耗的价值, 同样必须取决于再生生态环境本身的价值和价格, 也就是恢复其原貌所需的价值和价格。

不同的是, 生态环境资源从

收稿日期: 2007-07-01

作者简介: 杨燕(1984-), 女, 太原理工大学热能工程系在读硕士研究生, 主要研究方向为煤热解过程热流场的优化模拟。

一开始就是一种公共资源,是以社会性生产要素,而非企业性生产要素进入再生产过程的。企业的个别再生产过程消耗的公共资源和社会性生产要素,必须由企业给予补偿和返还;并且同其他生产要素一样,生态环境补偿和回流的货币资金,其权益归属于生态环境资源的所有者,即公共资源的所有者或所有者代表;而生态环境补偿资金的使用则应当用于生态环境自身的治理、恢复、进化和优化,即用于生态环境的简单再生产和扩大再生产。

马克思主义经济学的再生产学说揭示了社会再生产过程的这一基本市场经济规律。当前,这一基本规律程度不等、方式不同地被应用于各主要发达市场经济国家生态环境经济补偿制度的普遍实践中。我们认为也应当成为当前中国煤炭产业生态环境经济补偿机制创新实践的基本依据。

2 中国煤炭产业生态环境经济补偿机制的产生和沿革

新中国国民经济发展的前30年(1949~1978),是中国工业化的初始发展阶段。在这一阶段实行的高度集权的计划经济体制下,长期的煤炭供求紧张和严重偏低的煤炭计划价格曾经是经济生活中的基本特征。随后开始的改革开放阶段,国家确立以山西为中心,包括陕西、河南、内蒙古、宁夏为主体的能源基地建设以保障大规模经济建设急需的煤炭能源供给。为筹集紧缺的煤炭能源基地建设资金,逐步在当时计划性煤炭价格之外加收煤炭专项基金,并力图按照各地的不同情况实施不同的基金项目。这种煤炭专项基金的设立和收取,实质上已经具有煤炭生产中社会间接消

耗补偿的性质。而其中用于生态环境治理的部分则构成了事实上的煤炭产业生态环境补偿基金。

同时,一方面由于各地煤炭工业发展状况不尽相同,另一方面当时设立专项基金的目的在于增加各煤炭主产区域的煤炭外调量,因此,在能源基地内各地区专项基金的设立也不尽相同,并且主要针对外调煤炭予以征收。

1994年起,国家对全国范围内各类煤炭专项基金的设立和收取进行规范,形成了以能源基地建设基金、煤炭生产补贴款、专项维简费、水资源补偿费为主体的,以外调煤炭为对象的相对统一的煤炭专项基金。这标志着煤炭生产社会成本补偿的新机制的构建。由于基金使用明确规定了生态环境治理的内容,因此,也标志着煤炭产业生态环境经济补偿机制的初始形成。这是由计划体制向市场体制过渡中的重大进步,同时也反映了市场化体制不完善的实际状况。

问题在于,在这样的体制机制中,煤炭产业生态环境经济补偿不是明确的、独立的,而是混杂于其他补偿之中的;不是全面的、充分的,而是仅仅面对部分破坏(外调煤炭量)在局部地区进行的;不是法制化的、科学的,而是权宜性的、随机的;就补偿的量化而言又有着一定程度的主观性和随意性。所有这些弊端,一方面与大的宏观体制的市场化发育不足有关,另一方面也表明在煤炭产业生态环境补偿领域实践上的不充分、不完全和认识上的滞后与偏差,因此是不可避免地有其合理性的。但是,应当高度重视的是,这些弊端现已成为煤炭产业生态环境经济补偿市场化机制形成和发展的障碍;现有

机制已经完全不能适应生态环境保护实践的需要,是随着实践的深化必须予以变革的。

“十五”时期,随着中国社会主义市场经济体制框架基本构建完成,在《国务院关于环境保护若干问题的决定》中明确提出了“建立并完善有偿使用自然资源和恢复生态环境的经济补偿机制”的政策取向,并在试点实践中探索生态环境经济补偿机制的具体模式。这可以视为煤炭产业生态环境经济补偿机制正式形成和深入发展的新阶段的开始,一个法制化、市场化的煤炭产业生态环境经济补偿机制形成过程的开始。

3 中国市场化煤炭产业生态环境经济补偿机制的构思

改革现有的煤炭产业生态环境经济补偿机制,或者更准确地说,创建新型的煤炭产业生态环境经济补偿机制,必须在正在进行的煤炭可持续发展政策试点的基础上,以法制化和市场化方式重点设计和构建煤炭产业生态环境经济补偿机制的完整框架。在当前,则必须着力解决补偿对象界定、补偿主体认定、补偿模式选择、补偿数额量化以及补偿资金使用等5个基本方面的问题。这5个方面是煤炭产业生态环境经济补偿机制的基本构架。

3.1 补偿对象界定

以立法方式界定煤炭产业发展中生态环境损耗破坏的范围和性质,作为煤炭产业生态环境经济补偿的基本对象。从当前的实践看,煤炭开采加工过程的生态环境损耗破坏主要表现在有害固体废物排放、有害气体排放、采空区地表塌陷及附带损害、水系破坏及水体污染、植被消失及物种灭失、土地资源无效占压及水

土流失等七大领域。当前,这一损耗破坏的界定还仅仅停留在技术层面上,这是不够的。煤炭产业生态环境经济补偿机制的构建,需要立法层面就煤炭产业生态环境损耗破坏给予明确的法律界定。

3.2 补偿主体认定

以立法方式确认生态环境资源的国家所有权,即确认政府的生态环境所有者代表的法律地位。从当前实践看,生态环境资源所有权可以有多种模式。即:中央政府独家所有;各级政府共有;中央政府所有,委托行使;省级政府所有。从当前的实践需要来看,宜于选择中央政府与省级政府分级分区所有体制,这一体制可以简称为生态环境资源的两级所有制。其他各级政府以及企业法人,不具有生态环境的所有权或所有者代表身份,只可以在所有者代表委托或授权时行使这一所有权。就全国煤炭主产区域的实践看,在内陆省区,生态环境资源所有权以省(区)级政府所有为宜,即国家所有,省(区)级代行体制为宜。

3.3 补偿模式选择

根据多年来我国煤炭产业各类专项基金的实践启示以及当前试点的直接经验,借鉴各主要发达市场经济家的普遍做法,煤炭产业生态环境补偿机制的模式主要有两个基本类型。

(1) 开征煤炭生态环境治理税

以财税立法方式确立煤炭生态环境治理税制,明确规定治理税的税则和税率,形成规范的煤炭生态环境补偿的税收模式。

税收模式是现代市场经济体制中的典型模式或理论模式。只是在中国,在当前和今后的一个长时期中,这一模式的设置及其

程序,牵涉到宏观重大体制的变动,属于重大体制框架的结构性变革,难于短期推行以解决较为紧迫的补偿现实。

(2) 设置煤炭产业生态环境补偿基金

设置煤炭产业生态环境补偿基金,强制性进入煤炭产品价格构成,随各类煤炭产品的销售征收,基金征收的主体是作为生态环境所有者代表的政府,征收客体是境内全部煤炭商品生产企业,征收对象是已完成销售的全部各类煤炭商品,支付者是煤炭商品的各类消费者。基金属于政府性收费,可以行政法规的方式设立实行,简便易行、操作性强。是过渡时期中可以稳健运用且不良后果较少的模式。

3.4 补偿基金的量化

煤炭产业生态环境补偿基金的量化是补偿机制设计与创新中的难中之难。这是因为,长期以来,一方面我国始终缺乏关于煤炭产业生态损耗破坏方面的完整可行的统计体系,另一方面也缺乏这一损耗破坏的经济损失及折算的参数或数据。不过,多年来,在山西、陕西、河南、内蒙古、宁夏、辽宁、黑龙江、山东、安徽、贵州等煤炭能源主产区域,局部的、分散的关于这一损耗破坏的调查研究和评估一直在进行,其所做出的相关量化结论仍然不失为全国煤炭产业生态环境补偿基金量

化的借鉴、参考和实证依据。其中,煤炭产能产量大、煤炭产业生态环境损耗破坏严重及相关经济损失巨大、煤炭产业生态环境保护与补偿研究比较深入的山西具有极强的典型性和代表性。所以,可以选取山西为例作为煤炭产业生态环境补偿量化的实证和参考。

2003年山西省煤炭产业生态环境破坏经济损失核算如表1所示。

表1中的数据比较全面准确地反映了山西省煤炭产业生态环境损耗破坏经济损失的状况,也在一定程度上反映和代表了煤炭主产区域,特别是国家级规划矿区的经济损失状况。因此,以这样的实证研究结论作为煤炭产业生态环境补偿基金的量化借鉴、参考或依据是适当的、可信的。

需要进一步指出,无论山西,无论各煤炭主产区域,也无论全国,煤炭产业生态环境损耗破坏及其经济损失,从量的方面看都是动态的、不断变化的、不可预测和准确计算的。因此,此处借鉴的山西数据,或者今后复合计算后得到的全国性数据,就准确性而言,都只能是相对的和大概的。理论上讲,经济上科学的、合理的生态环境补偿计量应当是长期的

表1 2003年山西省煤炭产业生态环境破坏经济损失核算表

| 损耗破坏项目 | 经济损失(万元) | 折算吨煤损耗(元/t) |
|----------|-----------|-------------|
| 大气环境污染损失 | 273425.5 | 6.08 |
| 水环境污染损失 | 148334.1 | 3.3 |
| 固体污染费用 | 198018.8 | 4.4 |
| 森林生态系统 | 343447.6 | 7.64 |
| 湿地生态系统 | 35050 | 0.78 |
| 水资源生态系统 | 1206178.9 | 26.83 |
| 土地生态系统 | 690255.8 | 15.35 |
| 经济损失合计 | 2894710.7 | 64.38 |

来源:山西省环保局,《山西省煤炭开采环境污染和生态破坏经济损失评估研究报告》,2005。

市场机制发展过程的自然结果。

就当前而言,全国性特别是煤炭主产区域内,煤炭产业生态环境补偿基金数额,比较完整的量化当以50~70元/t为宜。

3.5 煤炭产业生态环境补偿基金的使用

省级政府是生态环境资源所有权代表,因此也是煤炭产业生态环境补偿基金的所有者和权益主体。补偿基金应当在省级政府统筹管理下使用。考虑到现阶段及今后相当长一个时期内,煤炭产业生态环境的治理、恢复和进一步优化工作将只能在统一规划的前提下,部分集中、部分分散进行,特别是在现有体制下,市(地级)级政府及煤炭企业承担着较大、较多、较重的煤炭产业生态环境损耗破坏的治理、恢复和赔偿责任的现实,因此,在法定权益归属的同时,补偿基金的使用应当在煤炭企业法人、市(地级)级人民政府和省级人民政府之间进行合理分配。即在省级所有的同时,试行补偿基金使用的煤炭企业法人、市(地级)级政府与省级政府三级分配机制,分配比例以2:3:5为宜。这种按比例分配的补偿基金使用机制,既有利于强化各方责任,也有利于各方在治理、恢复和优化工作中的主动性和积极性的激励,便于形成合力,完成治理、恢复和优化目标。同时,也反映着当前和今后一段时间煤炭产业生态环境治理和恢复负担的实际格局。

4 政策建议

4.1 设置煤炭产业生态环境基金

煤炭产业生态环境经济补偿基金应当以50~70元/t为目标值,纳入煤炭商品价格构成;基金以省级政府为征收主体;煤炭

法人企业为征收客体;全部已销售商品为征收对象;基金的使用由省级政府统筹,按2:3:5比例在煤炭法人、市(地级)级政府和省级政府之间分配。

同时,为保持经济生活的稳定运行,应当坚定地实施循序渐进的方式,分批分期地完成经济补偿。建议先行按35元/t收取为宜。

煤炭产业生态环境基金的设置,是煤炭产业生态环境经济补偿机制的改革与创新。

4.2 建立基金的浮动式征收机制

深入研究煤炭生态环境基金由固定式征收向浮动式征收的可操作办法。即对生态环境保护功能强、产品环保效能好、生态环境保护日常工作做的好的煤炭企业,其基金的征收向下浮动;反之则向上浮动。基金的浮动式征收机制,一方面源于煤炭产业生态环境损耗破坏本身的动态性和不固定性,另一方面源于煤炭企业之间生态环境保护工作绩效的优劣不等。基金的浮动式征收办法,体现了“多损耗多付费,少损耗少付费”的公平原则;有助于激发煤炭企业生态环境保护的积极性和主动性,有利于生态环境保护效果的提高。

4.3 构建煤炭产业生态环境损耗破坏监管制度

这一制度的基本内容如下:(1)设立统一、完备的煤炭产业生态环境损耗破坏统计指标体系和统计申报制度;(2)建立专职的煤炭生态环境损耗破坏检测评估的专业技术队伍和执法队伍,暂时隶属于环境保护部门,同时通过实践,探索其与煤炭安全专职机构合署办公的必要性和可行性;(3)设立统一的矿区生态环境治

理与恢复的标准,编制集中的煤炭产业生态环境治理规则;(4)推进监控、监管的法制化和制度化,使之有法可依、违法必纠。

4.4 尽快完成煤炭产业生态环境损耗破坏与经济损失的全国性普查

对全国煤炭主产区域、特别是11个国家规划矿区进行一次生态环境损耗破坏及经济损失和核算的全面普查。普查应当重点完成如下几项工作:(1)全面掌握煤炭主产区域生态环境损耗破坏及经济损失核算的第一手资料;(2)建立全国性煤炭产业生态环境损耗破坏及经济损失数据库;(3)测算全国煤炭产业生态环境损耗破坏的经济折算参数,作为煤炭产业生态环境基金进一步市场化运行、以及由基金向煤炭生态环境税制过度的基本依据。

4.5 尽快展开关于煤炭产业生态环境基金的立法程序,对基金运作实施全方位的法制化管理

当前要尽快完成《矿产资源法》、《煤炭法》、《环保法》等相关法律的修订工作及其详尽的实施细则,为生态环境资源的有偿使用和经济补偿设定法律依据。同时,积极推进煤炭主产区域的生态环境立法及与煤炭产业生态环境经济补偿相关的其他立法。使基金的运作从一开始就有法可依、良性运行。

4.6 适时展开和推进煤炭产业生态环境税制的研究工作

做好由基金向纳税的转变,由费制向税制的转变,由过渡性机制向长效性机制的转变,最终实现煤炭产业生态环境保护与经济补偿的长治久安。